

## บทที่ 2

### ประวัติความเป็นมา แนวความคิด และวิวัฒนาการ ของการตรวจคนเข้าเมือง

สมัยโบราณจำนวนประชาชนของแต่ละประเทศมีน้อยทำให้มีการย้ายถิ่นที่อยู่กันอย่างเสรี เพื่อหาทำเลที่เหมาะสมในการตั้งหลักแหล่ง ต่อมาเมื่อมีประชาชนเพิ่มขึ้น พื้นที่ทำกินเริ่มลดน้อยลง การจับจองกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีเพิ่มขึ้น ทำให้รัฐบาลแต่ละประเทศจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการอพยพย้ายถิ่นที่อยู่ของคนต่างด้าวเพื่อมิให้เดินทางเข้ามาอยู่ในประเทศของตน โดยปราศจากการควบคุม

#### ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของการตรวจคนเข้าเมืองของไทย

การตรวจคนเข้าเมืองของประเทศไทยกำเนิดขึ้นมาในประเทศเป็นครั้งแรกแต่เมื่อใดนั้นไม่แน่ชัด แต่เท่าที่ค้นพบนั้นปรากฏว่าในสมัยสุโขทัย พ่อขุนรามคำแหงมหาราชพระมหากษัตริย์ไทยผู้มีความสามารถเป็นอย่างยิ่งทั้งในด้านการรบ การปกครอง และอักษรศาสตร์ ได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างชาญฉลาดคือได้สร้างสัมพันธไมตรีอันดีต่อประเทศมองโกลที่ปกครองประเทศจีนอยู่ในเวลานั้น ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกก็ได้มีชาวยุโรปชาติเดียวที่เข้ามาติดต่อกับรัฐบาลไทย คือ ประเทศโปรตุเกส โดยอนุญาตให้เข้ามาตั้งสถานการค้าในประเทศไทยและยังอนุญาตให้สร้างโบสถ์ทางคริสต์ศาสนาอีกด้วย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้มีการทำสนธิสัญญาไมตรีและการค้ากับประเทศอังกฤษ นับเป็นสนธิสัญญาฉบับแรกที่รัฐบาลไทยทำกับชาวยุโรป โดยชาวยุโรปนั้นได้นำศาสนาคริสต์เข้ามาเผยแพร่ รวมทั้งความเจริญทางการศึกษา ด้านการพิมพ์ ด้านการแพทย์ เช่น หมอบรัดเลย์ได้นำเอาวิชาการแพทย์สมัยใหม่เข้ามาเผยแพร่ ที่สำคัญที่สุดคือวิธีการปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษ และการฉีดวัคซีนป้องกันอหิวาตกโรค ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้มีการทำสนธิสัญญากับประเทศอังกฤษคือ สนธิสัญญาเบาริ่ง ถึงแม้สนธิสัญญาฉบับนี้ประเทศไทยถูกบีบให้ต้องทำและถูกเอารัดเอาเปรียบอย่างมากแต่ก็มีความจำเป็นที่ต้องทำเพื่อป้องกันมิให้ประเทศไทยต้องตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศอังกฤษ ในสนธิสัญญาฉบับนี้ก็ได้มีข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าขายต่าง ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าได้มีคนต่างด้าวจากประเทศต่าง ๆ เข้ามาในประเทศไทยแล้ว ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้มีการพระราชทานบรรดาศักดิ์ให้แก่คนต่างด้าว ที่เข้ามาทำประโยชน์ให้แก่ประเทศ

ไทยอีกด้วย (วิไลเลขา บุรณศิริ และสิริรัตน์ เรื่องวงษ์วาร, 2532, หน้า 37) แต่ในสมัยดังกล่าวก็ยังไม่  
 มีกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมาบังคับใช้ ประเทศไทยเริ่มมีกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ตั้งแต่ใน  
 สมัยรัชกาลที่ 6 ซึ่งได้ประกาศใช้ในระหว่างช่วงสงครามโลก ครั้งที่ 1 โดยใช้ชื่อว่า พระราชบัญญัติ  
 ลักษณะคนต่างประเทศเข้าเมือง พุทธศักราช 2460 อันมีหลักการและเหตุผลในการตรา  
 พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว โดยสรุปได้ว่า เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นมีคนต่างด้าวเข้ามา  
 อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก บางคนไม่สามารถประกอบอาชีพหรือมีปัจจัยในการเลี้ยงดู  
 ตนเองได้ ก็จะเที่ยวจรจัดเตร็ดเตร่หรือก่ออาชญากรรมต่าง ๆ เป็นเหตุให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่  
 ของรัฐได้รับความเดือดร้อนประกอบกับรัฐบาลในนานาประเทศได้มีการบัญญัติการตรวจตรา  
 หนังสือเดินทางคนต่างประเทศที่เดินทางไปขึ้น ณ เมืองท่าของประเทศนั้น ๆ โดยเข้มงวด และเมือง  
 ท่าต่างประเทศที่อยู่ติดกับราชอาณาจักรก็ได้กระทำการตรวจตราโดยเข้มงวดกวดขัน ถ้าผู้ใดจะ  
 เดินทางจากราชอาณาจักรโดยมิได้มีตราเดินทาง ซึ่ง เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในประเทศซึ่งบุคคลผู้  
 นั้นมีภูมิลำเนาอยู่ได้ออกให้สำหรับตัว โดยถูกต้องและโดยชอบแล้ว อาจจะได้รับความสะดวกและ  
 เดือดร้อนด้วยประการต่าง ๆ เช่น อาจจะต้องถูกกักไว้ในเรือไม่ให้ขึ้นบก หรือขึ้นบกไปแล้วก็  
 อาจจะถูกจับกุม ไปกักขังไว้ ฉะนั้นเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวมิให้เกิดขึ้นกับประชาชนในประเทศของ  
 ตน จึงให้ประชาชนที่ประสงค์จะเดินทางไปต่างประเทศไปแสดงความจำนงขอรับหนังสือเดินทาง  
 ต่อกระทรวงต่างประเทศ แต่ถ้าจะไปเพียงเมืองต่างประเทศที่ใกล้เคียงติดต่อกับประเทศไทย ก็ให้  
 ไปขอรับหนังสือเดินทางจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสมุหเทศาภิบาลในมณฑลที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่  
 นั้นนอกจากนั้นได้มีพระบรมราชโองการอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2460  
 ห้ามมิให้สตรีและเด็กเดินทางไปยังประเทศอังกฤษและประเทศในทะเลเมดิเตอร์เรเนียน กับในเขต  
 น่านน้ำที่มีการสงคราม

ต่อมาในปี พ.ศ.2463 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเดินทางเข้าออกใน พระ  
 ราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2463 อันมีหลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติฉบับ  
 ดังกล่าวโดยสรุปได้ว่า เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นมีคนต่างด้าวที่ไม่สมควรเข้ามาอาศัยอยู่ใน  
 ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก จึงได้ตราพระราชบัญญัตินี้เพื่อรักษาความสงบสุขของ  
 ประชาชน โดยมีสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้คือ บุคคลที่จะเดินทางเข้าออกประเทศไทย  
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนต่างด้าวนั้น ต้องมีการตรวจตราเป็นพิเศษเพื่อป้องกันมิให้ คนต่างด้าวซึ่งเป็น  
 บุคคลไม่พึงปรารถนาเข้ามาในประเทศไทย อีกทั้งเป็นการป้องกันประชาชนคนไทยมิให้ถูกล่อลวง  
 จากคนร้ายที่จะชักชวนออกนอกประเทศซึ่งจะนำไปสู่การคบหาสมาคมคนร้ายดังกล่าว หรืออาจ  
 เป็นเหตุให้ผู้ที่ชักชวนนั้นเปลี่ยนแปลงสัญชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือประชาชนดังกล่าวนั้น  
 อาจจะทำกรรมกำล่ำบากหาที่พึ่งไม่ได้

พ.ศ.2470 ได้มีคนต่างด้าวสัญชาติต่าง ๆ อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานที่อยู่ประกอบอาชีพในประเทศไทยมากขึ้น เป็นการบีบคั้นให้คนไทยซึ่งเป็นเจ้าของประเทศต้องประสบความยุ่งยากลำบากในการประกอบอาชีพ ดังนั้น รัฐบาลไทยในขณะนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดนโยบายการควบคุมกีดกันและจำกัดสิทธิของคนต่างด้าวขึ้น โดยได้ตราพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2470 ขึ้นครั้งแรกเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2470 ซึ่งมีหลักการและเหตุผลของการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวคือ ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นประเทศไทยได้เห็นภัยที่เกิดจากคนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากว่าหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 นั้น ประเทศจีนได้ประสบความอดอยากขึ้นคนจีนจึงได้อพยพเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทยโดยทางเรือเป็นอันมาก และทวีจำนวนขึ้นโดยรวดเร็ว และพร้อม ๆ กันนั้น ก็ได้มีบุคคลบางจำพวกได้ล่องลวงหญิงและเด็กจีนเข้ามาค้าประเวณีจำนวนมาก และการกระทำดังกล่าวเป็นการแพร่โรคร้ายและกระทบกระเทือนศีลธรรมอันดีของประเทศไทยด้วยเหตุนี้ ต่อมาในปี พ.ศ.2471 รัฐบาลไทยจึงได้ตราพระราชบัญญัติค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.2471 ขึ้นบังคับให้ใช้ด้วย และเพื่อให้การบริหารราชการเกี่ยวกับการควบคุมตรวจตราคนต่างด้าวที่จะเข้ามาในประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้ตั้งกรมตรวจคนเข้าเมืองขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2470 โดยสังกัดกระทรวงมหาดไทย ให้มีหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบบริหารราชการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองและ พระราชบัญญัติค้าหญิงและเด็ก และได้ตั้งที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองขึ้นตามมณฑลจังหวัดและอำเภอชายแดนที่เป็นช่องทางเข้าออกทั่วประเทศไทย กรมตรวจคนเข้าเมืองจึงเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจตราคนต่างด้าวเข้าเมืองตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

พ.ศ.2474 ได้มีการตรา พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2474

พ.ศ.2475 ได้มีการตรา พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองและฐานะการเงินของประเทศตกต่ำ รัฐบาลได้ตัดทอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศลง เป็นเหตุให้กรมตำรวจคนเข้าเมืองได้ลดสถานภาพลงมาเป็นกองตรวจคนเข้าเมืองขึ้นตรงต่อกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยเมื่อเดือน พฤศจิกายน พ.ศ.2475 (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, ออนไลน์, 2553)

พ.ศ.2477 ได้มีการตราพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2477 พ.ศ. 2478 กองตรวจคนเข้าเมืองได้ย้ายที่ทำการมาอยู่ถนนสาทรใต้ ปัจจุบันเป็นที่พักของข้าราชการตำรวจสถานีตำรวจนครบาลยานนาวา และเพิ่มด่านตรวจคนเข้าเมืองขึ้นทางภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้

พ.ศ.2480 ได้มีการตรา พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2480

พ.ศ.2482 ได้มีการตรา พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2482

หลักการและเหตุผลที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2474 ฉบับ พ.ศ.2475 ฉบับ พ.ศ.2477 ฉบับ พ.ศ.2480 และฉบับ พ.ศ.2482 ก็เนื่องมาจากสถานการณ์ ระหว่าง ประเทศและเศรษฐกิจในระยะเวลาต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลง จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฉบับดังกล่าว เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลาดังกล่าว พ.ศ.2483 หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 กรมตำรวจได้ขอใช้สถานทูตประเทศสหพันธ์ สาธารณะรัฐเยอรมันซึ่งอยู่ในความครอบครองของรัฐบาลเป็นที่ทำการกองตรวจคนเข้าเมืองและได้ ปรับสภาพพนักงานเจ้าหน้าที่จากข้าราชการพลเรือน เป็นข้าราชการตำรวจแต่งเครื่องแบบ พิเศษ ตามธรรมเนียมของอารยประเทศ

พ.ศ.2493 ได้มีการตรา พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช 2493 หลักการและ เหตุผลที่มีการตราพระราชบัญญัตินี้ก็เพื่อจัดการและควบคุมการเข้ามาของคนต่างด้าวให้ดีและ รัดกุมยิ่งขึ้น กับเพื่อควบคุมเจ้าของ ผู้ควบคุม และคนประจำยานพาหนะให้เป็นระเบียบ อีกทั้งเป็น การเพิ่มความรัดกุมในการที่จะควบคุมป้องกันในการเข้าเมืองของคนต่างด้าวซึ่งยังมีช่องทาง หลีกเลียงพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองนี้อยู่อย่างมาก

พ.ศ.2497 ได้มีการตรา พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2497 หลักการและเหตุผลที่มีการตรา พระราชบัญญัตินี้ก็เพื่อควบคุมคุณสมบัติของคนต่างด้าวที่เข้ามาใน ประเทศไทย เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยทั้งประเภทที่เป็นคน เข้าเมือง และประเภทที่ไม่นับเป็นคนเข้าเมืองได้ทวีมากขึ้นและได้ประกอบอาชีพของคนต่างด้าว ดังกล่าวก็ไม่เป็นหลักฐานมั่นคง อาจเป็นภาระของรัฐที่จะต้องรับสงเคราะห์ให้คนต่างด้าวเหล่านั้น ต่อ ไปอีกด้วย ซึ่งถ้าปล่อยไว้เวลานั้นนาน ไปจะเป็นผลเสียหายต่อเศรษฐกิจของชาติและต่อ ประชาชนคนไทย จึงสมควรแก้ไข พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองกำหนดคุณสมบัติ และจำนวนคน ต่างด้าวที่จะเข้ามาในประเทศไทยไว้ให้เป็นการเหมาะสม

พ.ศ.2503 กองตรวจคนเข้าเมืองได้ย้ายที่ทำการมาอยู่ ณ ที่ทำการที่ได้ก่อสร้างใหม่ เมื่อ วันที่ 22 มิถุนายน 2503 ที่ปากซอยพิพัฒน์ ซึ่งต่อมาเป็นที่ทำการของกองทะเบียนคนต่างด้าวและ ภาษีอากร

พ.ศ.2508 ได้ปรับปรุงส่วนราชการและกำหนดหน้าที่การงานของกองตรวจคนเข้าเมือง เป็น 5 กองกำกับ 13 แผนก และด่านตรวจคนเข้าเมืองส่วนภูมิภาคอีก 58 แห่ง ต่อมาเพิ่มศูนย์ การสื่อสาร และด่านตรวจคนเข้าเมืองส่วนภูมิภาคอีกบางแห่ง

พ.ศ.2517 กองตรวจคนเข้าเมืองได้ย้ายที่ทำการมาอยู่ที่แห่งใหม่ (ที่ทำการในปัจจุบัน) ที่ ซอยสวนพลูถนนสาทรใต้ เขตสาทร กรุงเทพฯ ซึ่งที่ทำการแห่งใหม่นี้ได้ก่อสร้างบนที่ดินของ กรมธนารักษ์ มีเนื้อที่ 4 ไร่ 2 งาน 54 ตารางวา สิ้นค่าก่อสร้าง 26,842,990 บาท

พ.ศ.2522 ได้มีการตราพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้จนถึงกระทั่งปัจจุบันนี้ โดยหลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากในปัจจุบัน คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในประเทศไทยได้ทวีจำนวนมากขึ้นเป็นลำดับ พระราชบัญญัติฉบับก่อนหน้านี้ได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติต่าง ๆ ล้าสมัย และไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อความมั่นคงปลอดภัยและเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนและประเทศชาติ จึงจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเสียใหม่ โดยกำหนดคุณสมบัติและจำนวนคนต่างด้าวซึ่งจะเข้ามาในราชอาณาจักรไว้ให้เป็นการเหมาะสม และสอดคล้องกับพระราชบัญญัติสัญชาติและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับในปัจจุบันนี้รัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนในประเทศไทย จึงสมควรที่จะผ่อนคลายและอำนวยความสะดวกให้แก่คนต่างด้าวที่ประสงค์จะเข้ามาลงทุนในประเทศไทยให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังได้มีบทบัญญัติโทษสำหรับการกระทำความผิดในบางกรณีเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ คนต่างด้าวหลีกเลี่ยงหรือหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย และได้เพิ่มบทกำหนดโทษให้เหมาะสมกับสภาพในปัจจุบัน รวมทั้งอัตราค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บอยู่ในขณะนี้ยังอยู่ในอัตราต่ำ จึงสมควรปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

พ.ศ.2523 คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ได้อนุมัติกำหนดตำแหน่งข้าราชการในสังกัดกองตรวจคนเข้าเมือง ตามคุณภาพและปริมาณงานไว้ โดยมีตำแหน่ง ข้าราชการตำรวจรวมทั้งสิ้น 1,049 ตำแหน่ง

พ.ศ.2530 คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ได้อนุมัติกำหนดตำแหน่งให้งานตรวจลงตรา กงก่ากับการ 2 กองตรวจคนเข้าเมือง อีก 53 ตำแหน่ง และได้ปรับปรุงแผนกตรวจพาหนะทางอากาศ กงก่ากับการ 2 กองตรวจคนเข้าเมือง โดยยกเลิกตำแหน่งเดิมทั้งหมด และกำหนดตำแหน่งขึ้นใหม่ทั้งหมด 307 ตำแหน่ง

พ.ศ.2533 คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ได้อนุมัติให้โอนกงก่ากับการ 1 กองทะเบียนคนต่างด้าว มีฐานะเทียบเท่ากงก่ากับการ และอนุมัติให้ปรับปรุงแผนกตรวจพาหนะทางอากาศ และงานตรวจลงตรา กงก่ากับการ 2 กองตรวจคนเข้าเมือง โดยกำหนดกลุ่มงานเรียกว่า “ฝ่าย” (ได้แก่ฝ่ายตรวจพาหนะทางอากาศ 1 และ 2) และงานเทียบเท่าแผนก 18 งานเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะแก้ไขพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ พ.ศ.2508 ให้ถูกต้องในภายหลัง โดยยกเลิกตำแหน่งเดิมทั้งหมด 380 ตำแหน่ง และกำหนดตำแหน่งใหม่ทั้งสิ้น 672 ตำแหน่ง

พ.ศ.2536 ได้ปรับปรุงโครงสร้างเป็นหน่วยงานระดับกองบัญชาการ โดยเรียกว่า “สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง” ประกอบด้วย 4 กองบังคับการ เพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงาน

ตรวจคนเข้าเมืองเกิดประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพสูงสุดตลอดจนสามารถรองรับและปฏิบัติงาน ในลักษณะที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ

พ.ศ.2548 ได้ปรับปรุงโครงสร้าง ประกอบด้วย 3 กองบังคับการ และ 6 หน่วยงาน เพิ่ม อัตราพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อรองรับการเปิดให้บริการของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ สอนง นโยบายแห่งรัฐ

พ.ศ.2552 ได้ปรับโครงสร้างใหม่ตามโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกอบด้วย 8 กองบังคับการ และ 1 หน่วยงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เกิด ประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพสูงสุด และปฏิบัติงานในลักษณะที่สอดคล้องกับแนวนโยบาย แห่งรัฐ

### แนวความคิดเกี่ยวกับระบบงานตรวจคนเข้าเมือง

นานาอารยประเทศทั้งหลายต่างก็เห็นความสำคัญของงานตรวจคนเข้าเมืองนี้ ต่างก็ได้ พยายามหาระบบที่เหมาะสมกับปัญหาและสภาพแวดล้อม ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และ การเมืองของประเทศตนมาใช้ และเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาปัญหาด้านตรวจคนเข้าเมือง ซึ่ง โดยทั่ว ๆ ไปในโลกปัจจุบันนี้ พอจะแยกออกเป็นระบบใหญ่ ๆ ได้ 4 ระบบ (วานิช กุลมา, 2525, หน้า 1) ดังนี้ คือ

1. กระทรวงตรวจคนเข้าเมืองและพหุวัฒนธรรม ระบบนี้เป็นระบบที่ใช้ในประเทศ ออสเตรเลีย จะเห็นได้ว่าประเทศออสเตรเลียให้ความสำคัญเกี่ยวกับงานตรวจคนเข้าเมืองนี้เป็น อย่างมาก ถึงกับจัดตั้งหน่วยงานระดับ “กระทรวง” ขึ้นมารับผิดชอบงานนี้ และการที่ประเทศ ออสเตรเลียได้จัดตั้งหน่วยงานระดับกระทรวงมารับผิดชอบงานด้านตรวจคนเข้าเมือง การแปลง สัญชาติและดูแลด้านวัฒนธรรมต่าง ๆ ก็เนื่องจากความจำเป็นตามสภาวะสิ่งแวดล้อมของประเทศ ออสเตรเลีย เนื่องจากประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีพื้นที่กว้างขวางใหญ่โตมาก คือ มีเนื้อที่ ทั้งหมดถึงประมาณ 2,967,877 ตารางไมล์ เมื่อเทียบกับเนื้อที่ของประเทศไทยซึ่งมีประมาณ 198,455 ตารางไมล์ จะเห็นว่าประเทศออสเตรเลียใหญ่กว่าประเทศไทยประมาณ 15 เท่า แต่ประเทศ ไทยก็มีพลเมืองมากกว่าประเทศออสเตรเลีย ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศที่เจริญแล้ว มีกิจการ ด้านอุตสาหกรรมมากมายหลายประเภท จึงทำให้เกิดปัญหาแรงงานและประเทศออสเตรเลีย ต้องการให้ชาวต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากยุโรปและอเมริกาเข้าไปอยู่ในออสเตรเลียให้มาก ยิ่งขึ้น แต่ก็กีดกันชาวต่างประเทศจากเอเชียและแอฟริกา ความรู้สึกนี้เริ่ม ผ่อนคลายลงมากเมื่อ ประเทศออสเตรเลียตัดสินใจรับคนอพยพจากกลุ่มประเทศอินโดจีนเข้าไปอยู่ในประเทศ ออสเตรเลีย ทุก ๆ ปี กระทรวงตรวจคนเข้าเมืองและพหุวัฒนธรรม จะส่งเจ้าหน้าที่ไปยังประเทศ

ต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศกรีซ อิตาลี สเปน เพื่อชักชวนให้คนพวกนี้เข้าไปตั้งหลักแหล่งทำมาหากินในประเทศออสเตรเลีย

2. กรมตรวจคนเข้าเมืองขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย ระบบนี้เป็นระบบที่ใช้กันมานาน เช่น ในประเทศอังกฤษ สิงคโปร์ และมาเลเซีย เป็นต้น เป็นระบบที่มอบหมายอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาให้คนต่างด้าวเข้าเมืองหรือไม่ให้เข้าเมือง และรวมทั้งการแปลงสัญชาติให้กับฝ่ายบริหารคือ กระทรวงมหาดไทย

3. กรมตรวจคนเข้าเมืองขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม ระบบนี้เป็นระบบที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฟิลิปปินส์ ส่วนในประเทศญี่ปุ่นนั้น งานตรวจคนเข้าเมืองไม่ได้มีสถานภาพเป็น “กรม” (Department) เช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฟิลิปปินส์ แต่ประเทศญี่ปุ่นนั้นมีสถานภาพเพียง “กองบัญชาการ” (Bureau) แต่ขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมเช่นเดียวกัน ระบบนี้เป็นระบบที่มอบอำนาจเด็ดขาดด้านการตรวจคนเข้าเมืองและแปลงสัญชาติให้แก่ฝ่ายบริหาร แต่มีความแตกต่างกันตรงที่ว่า ระบบนี้เห็นว่าการตรวจคนเข้าเมืองและแปลงสัญชาตินั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาออกคำสั่ง หรือปฏิเสธมิให้คนต่างด้าวเข้าเมือง หรือได้สัญชาติ แต่คนต่างด้าวดังกล่าวนั้นมีสิทธิที่จะปฏิเสธคำสั่งดังกล่าว โดยระบบนี้มุ่งเน้น ไปถึงเรื่องของความยุติธรรมระหว่างคนต่างด้าวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่หรือออกคำสั่งนั้น ๆ ของหน่วยงานเดียว จึงต้องมีระบบที่ให้ความเป็นธรรมแก่บุคคลทั้งสองฝ่ายด้วยระบบของกระบวนการยุติธรรม

4. หน่วยตรวจคนเข้าเมืองขึ้นกับกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย ระบบนี้เป็นระบบที่ใช้อยู่ในหลายประเทศ อาทิเช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อิตาลี อียิปต์ อินเดีย สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เนปาล และประเทศไทย ส่วนมากหากเป็นหน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองขึ้นกับกรมตำรวจแล้ว จะมีสถานภาพระดับ “กองบัญชาการ” ระบบนี้เป็นระบบที่ให้อำนาจเด็ดขาดในด้าน ตรวจคนเข้าเมืองและการแปลงสัญชาติกับระบบนี้เป็นระบบที่ให้อำนาจเด็ดขาดในด้าน ตรวจคนเข้าเมืองและการแปลงสัญชาติกับฝ่ายบริหารเช่นเดียวกันเพียงแต่ให้หน่วยของหน่วยงานระดับรองลงมา คือระบบกองบัญชาการ เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง โดยระดับกระทรวงเป็นองค์กรที่กำกับดูแลในเรื่องของนโยบายของรัฐในแต่ละช่วงเวลาเท่านั้น

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ระบบตรวจคนเข้าเมืองที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไปนั้นพบว่าหน้าที่ความรับผิดชอบของการตรวจคนเข้าเมืองส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นประเทศใดก็คล้าย ๆ กัน คือ มุ่งเน้นในการรักษาความมั่นคงของชาติ ตลอดจนดูแลรักษาสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของประชาชนคนในชาติของตน มิให้ถูกรบกวนสิทธิอันพึงมีพึงได้ดังกล่าว จะแตกต่างกันก็เฉพาะงานด้านการออกหนังสือเดินทางธรรมดา (Passport) หรือของบุคคลทั่ว ๆ ไป จะมอบหมายให้กรมตรวจคนเข้าเมือง

หรือกองบัญชาการตรวจคนเข้าเมืองเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งไม่เหมือนกับประเทศไทยซึ่งมอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศรับผิดชอบ แต่ต่างประเทศส่วนใหญ่กระทรวงต่างประเทศจะรับผิดชอบ โดยเฉพาะการออกหนังสือเดินทางราชการ (Official passport) และหนังสือเดินทางทูต (Diplomatic passport) เท่านั้น ตามระบบของต่างประเทศหน่วยงานที่ออกหนังสือเดินทางกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจหนังสือเดินทางเป็นหน่วยงานเดียวกัน จึงป้องกันการปลอมแปลงหนังสือเดินทางได้มาก

## แนวความคิดเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่น

การอพยพย้ายถิ่นเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในประเทศจากชนบทสู่เมือง และการอพยพย้ายถิ่นข้ามแดนระหว่างประเทศที่มีทั้งชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมาย (พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ และอภิชาติ จำรัสสุทธิรงค์, 2536, หน้า 18-19) การเดินทางเข้าหรือออกประเทศของ คนไทยหรือคนสัญชาติอื่น โดยอาจจะมีวัตถุประสงค์ ในการเดินทางที่แตกต่างกันไป เช่น เพื่อการท่องเที่ยว เพื่อติดต่อธุรกิจ เพื่อหางานทำ เพื่อเยี่ยมญาติ ฯลฯ การเดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยชอบด้วยกฎหมาย ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับภาษี เป็นต้น ส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็คือ การหลบหนีเข้าเมือง สาเหตุหรือมูลเหตุปัจจัยที่สนับสนุนให้มีการอพยพย้ายถิ่นของประชากรทั้งภายในประเทศ และข้ามแดนระหว่างประเทศซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้

### 1. ปัจจัยดึงดูดจากภายในประเทศ (Pull factors)

ซึ่งมีส่วนจูงใจให้คนต้องการย้ายไปอยู่ในถิ่นนั้น มีลักษณะทางบวก ดังนี้

#### 1.1 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศไทย

ประเทศไทยมีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วประสบความสำเร็จในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชิงถาวรวัตถุ ด้านการสื่อสาร สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และเงินตรามวลรวมจากรายได้ประชาชาติที่เพิ่มขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา และกำลังอยู่ในสถานการณ์ขับเคลื่อนไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่ทดแทนการนำเข้า (Import-substitution) มาเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-led growth) เป็นผลให้เกิดการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจในอัตราเร่งที่สูงขึ้นติดต่อกัน ในปัจจุบันนโยบายของรัฐบาลในด้านเศรษฐกิจมีการเปิดตัวออกสู่ระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้น (Internationalization) โดยรัฐบาลดำเนินการผ่อนปรนมาตรการทางการลงทุนและการเงิน เพื่อส่งเสริมให้มีการเคลื่อนย้ายทุนอย่างเสรี ตลาดมีการขยายตัว ประกอบกับนโยบายกระจายการลงทุนและการจ้างงานมากขึ้น (วรวิทย์ เจริญเลิศ, 2539, หน้า 26-28)



## 1.2 ภาวะการขาดแคลนแรงงาน

ภาวะการขาดแคลนแรงงานนั้นเท่าที่มีการวิเคราะห์สามารถแยกสาเหตุของปัญหาดังกล่าว มีดังนี้ คือ

1.2.1 การเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างประชากรไทย ซึ่งมีประชากรวัยแรงงานลดลง ขณะที่การผลิตในระบบเศรษฐกิจที่กำลังขยายตัว ยังเน้นการผลิตแบบใช้แรงงานหนาแน่น (Labor intensive) (อุดมศักดิ์ อิศวรารังกูร, 2541, หน้า 27)

1.2.2 มีการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือบางประเภท เนื่องจากมีการขยายตัวของเศรษฐกิจสู่ภูมิภาคทำให้แรงงานที่จะเข้ามาขายแรงงานในเมืองหลวงหรือเขตอุตสาหกรรมน้อยลง

1.2.3 การไปทำงานต่างประเทศ ทำให้ขาดแคลนแรงงานในประเทศ

1.2.4 ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลของประชาชนทั้งสองประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดจึงเป็นการง่ายดายที่จะหลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทย

**2. ปัจจัยผลักดันจากนอกประเทศ (Push factors)** ที่เกิดขึ้นในที่อยู่เดิมมักจะเป็นปัจจัยในทางลบที่ทำให้คนต้องการย้ายออกไปหาถิ่นที่อยู่ใหม่ เช่น

2.1 ระบอบการเมืองการปกครอง ระบอบการเมืองการปกครองของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว กัมพูชา และพม่า หลังจากได้รับเอกราชจากการเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสและอังกฤษก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นแบบสังคมนิยม ปกครองโดยรัฐบาล ทหาร มีการผูกขาดทางอำนาจ จำกัดสิทธิ ทำให้มีความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศ ทำให้เกิดการประท้วงสู้รบ และปราบปรามกันอยู่เนื่อง ๆ เกิดความไม่สงบต่าง ๆ ประกอบกับการปกครองระบบเผด็จการ ทำให้ประชาชนในประเทศเกิดความไม่มั่นคง แสวงหาเสรีภาพและความเป็นอยู่ที่ดีกว่า เห็นได้ชัดเจนในประเทศกัมพูชาและพม่า โดยเฉพาะการปกครองของประเทศพม่าที่ส่งผลให้ชาวพม่าต้องหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยเป็นอันมาก

2.2 ภาวะเศรษฐกิจในประเทศเพื่อนบ้าน จากนโยบายการเปิดประเทศไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ประกอบกับยังไม่มีความสะดวกจากการปราบปรามชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดน เช่น ประเทศพม่า ทำให้ประชาชนไม่มีที่ดินทำกิน รายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ ประชาชนว่างงาน มีการเกณฑ์แรงงานไปสร้างถนนและทางรถไฟ รวมทั้งไปเป็นทหารเพื่อปราบปรามชนกลุ่มน้อย มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับชนกลุ่มน้อย ทำให้ถูกต่อต้านจากประเทศต่าง ๆ ทั้งในยุโรปและอเมริกาในรูปแบบของการยุติหรือชะลอความสัมพันธ์ทางการค้า ทำให้สภาพเศรษฐกิจในประเทศตกต่ำ ประชาชนมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ จึงทำให้มีแรงงานหลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทยซึ่งมีภาวะเศรษฐกิจที่ดีกว่า

## แนวความคิดเกี่ยวกับการอนุญาตให้เข้าเมือง

ด้วยเหตุที่การเข้าเมืองและพำนักอาศัยของคนต่างด้าวที่ขึ้นอยู่กับอำนาจอธิปไตยของรัฐเจ้าของดินแดน รัฐมีอำนาจอย่างสมบูรณ์ที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาภายในราชอาณาจักรได้ ในการที่รัฐอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว รัฐดินแดนย่อมมีอำนาจที่จะตรากฎหมายควบคุมการเข้าเมืองของคนต่างด้าวได้อย่างเต็มที่ การเข้าเมืองของคนต่างด้าวจึงเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของรัฐนั้น ๆ ซึ่งเป็นกฎหมายภายในมิใช่กฎหมายระหว่างประเทศ (สุจินต์ ชัยมงคลานนท์, 2517, หน้า 3)

จะเห็นได้ว่าอำนาจอธิปไตยในเรื่องของการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรนั้นได้ถูกแสดงออกอย่างเป็นรูปธรรมในรูปของกฎเกณฑ์เรื่องต่าง ๆ ในกฎหมายคนเข้าเมือง เช่น การกำหนดถิ่นที่อยู่ของคนต่างด้าว อำนาจในการกักตัว ควบคุมไว้และผลักดันส่งคนต่างด้าวออกนอกประเทศ เป็นต้น อำนาจเหล่านี้หาได้ขึ้นอยู่กับกฎหมายต่างประเทศที่ คนต่างด้าวผู้นั้นถือสัญชาติอยู่ และไม่ขึ้นอยู่กับกฎหมายระหว่างประเทศ เว้นแต่จะมีการทำสนธิสัญญาทวิภาคีตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น วัตถุประสงค์ของคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย สามารถจำแนกออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

### 1. คนต่างด้าวที่เข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย

#### 1.1 คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว

##### 1.1.1 ประเภทนักท่องเที่ยว (Tourist) และคนเดินทางผ่าน (Transit)

คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวประเภทนี้ตามปกติจะเข้ามาพักเพื่อการท่องเที่ยวในระยะสั้น ๆ จะอนุญาตให้คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเภทนักท่องเที่ยวแบ่งเป็น 2 กรณี คือ กรณีเป็นบุคคลสัญชาติยกเว้น ไม่ต้องขอ วีซ่า สามารถเข้ามาในประเทศไทย เรียกว่าประเทศที่ได้รับ ผ.30 คือสามารถเข้ามาและอยู่ในประเทศไทยได้ 30 วัน โดยไม่ต้องขอวีซ่าเข้ามา แต่หากบุคคลสัญชาติเหล่านี้ขอวีซ่านักท่องเที่ยว (Tourist visa) เข้ามาด้วย เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะตรวจอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้ 60 วัน ส่วนกรณีเป็นบุคคลสัญชาติที่ต้องขอวีซ่าเข้ามาในประเทศไทย เมื่อบุคคลดังกล่าวมีวีซ่านักท่องเที่ยว เข้ามา เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะตรวจอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้ 30 วัน นอกจากนี้ยังมีกรณีประเทศที่รัฐบาลไทยกำหนดให้สามารถมาขอวีซ่าได้ ณด่านตรวจคนเข้าเมืองภายในประเทศ ซึ่งเรียกว่า Visa on arrival ซึ่งจะอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้ 15 วัน

### 1.1.2 ประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-immigrant)

คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยในประเภทนี้ ตามปกติจะเดินทางเข้ามาประเทศไทยเพื่อวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจ ปฏิบัติหน้าที่ราชการ การศึกษาวิจัย หรือมาอยู่กับครอบครัว จะได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทย 90 วัน แต่หากคนต่างด้าวได้รับการตรวจลงตรา (Visa) โดยมีรหัส A กำกับต่อท้ายการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวตามวัตถุประสงค์ที่เดินทางเข้ามา หมายความว่า คนต่างด้าวผู้นั้นจะได้รับอนุญาตให้เข้ามาและอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลา 1 ปี นับแต่วันที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, 2537, หน้า 178)

### 1.2 การเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย (Immigrant)

คนต่างด้าวที่มีความประสงค์จะขอตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวร จะต้องยื่นคำร้องขอมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยต่อคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง ทั้งนี้ การพิจารณาอนุญาตเป็นอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าว คนต่างด้าวที่ขอมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1.2.1 ภายในกำหนดจำนวนคนต่างด้าวซึ่งจะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย เป็นรายปี ซึ่งตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 40 ให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจำนวนคนต่างด้าว ซึ่งจะมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยเป็นรายปี แต่มิให้เกินประเทศละหนึ่งร้อยคนต่อปี และสำหรับคนไร้สัญชาติมิให้เกินห้าสิบคนต่อปี และบรรดาอาณานิคมของประเทศหนึ่งรวมกันหรือแต่ละอาณานิคมซึ่งมีการปกครองตนเองให้ถือเป็นประเทศหนึ่ง โดยคนต่างด้าวที่มีความประสงค์จะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยนั้น จะยื่นและรับเรื่องได้ต่อเมื่อได้มีการประกาศกำหนดจำนวนคนต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และประกาศระยะเวลาเปิด-ปิด การรับคำขอ (ตม.9) คนต่างด้าวจะต้องเป็นผู้ที่เดินทางเข้ามา โดยได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวและได้รับอนุญาตให้อยู่ชั่วคราวระยะยาวติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 ปี การยื่นคำขอดังกล่าวนี้สามารถยื่นได้ที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ด่านตรวจคนเข้าเมืองทั่วประเทศ และสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ โดยยื่นคำขอตาม แบบ ตม.9 เมื่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้รับคำขอดังกล่าวแล้วก็จะนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองพิจารณา ถ้ามีมติอนุญาตก็จะส่งเรื่องไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

1.2.2 นอกกำหนดจำนวนคนต่างด้าวซึ่งจะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยเป็นรายปี (Non-quota immigrant) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ได้กำหนดให้คนต่างด้าวที่มีความประสงค์จะมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยจะต้องมีลักษณะและคุณสมบัติต่าง ๆ เช่น เคยเข้ามามีถิ่น

ที่อยู่ในประเทศไทยแล้ว และได้กลับเข้ามาภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พนักงานเจ้าหน้าที่ทำหลักฐานการแจ้งออกไปนอกประเทศไทยและไม่ใช่ผู้มีลักษณะต้องห้ามหรือหากเดินทางกลับเข้ามาเกินกว่าหนึ่งปี เมื่อคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่า คนต่างด้าวผู้นั้นมีเหตุผลและข้อแก้ตัวอันสมควร ทั้งไม่ใช่ผู้มีลักษณะต้องห้ามก็จะพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้นั้นมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยต่อไปโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีก็ได้ หรือเป็นหญิงซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดและได้สละสัญชาติไทยในกรณีที่ได้สมรสกับคนต่างด้าว หรือเป็นบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะของหญิงซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดไม่ว่าหญิงนั้นจะสละสัญชาติไทยในกรณีที่ได้สมรสกับคนต่างด้าวหรือไม่ก็ตาม หรือเป็นบุตรของบิดามารดาซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่เกิดในระหว่างเวลาที่มารดาออกไปนอกประเทศไทยโดยหลักฐานการแจ้งออกไปนอกประเทศไทยเพื่อกลับเข้ามาอีก และเมื่อเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรพร้อมกับบิดาหรือมารดา ซึ่งกลับเข้ามาอีกภายในเวลาที่กำหนดตามหลักฐานการแจ้งออกและบุตรนั้นอายุยังไม่เกินหนึ่งปี หรือเป็นคนต่างด้าวที่นำเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า สิบล้านบาทเมื่อคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองเห็นว่าไม่เป็นการฝ่าฝืน พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองและโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีจะอนุญาตให้ผู้นั้นมีถิ่นที่อยู่ในกรณีนี้ได้เช่นกัน แต่ในกรณีที่น่าเงินตราต่างประเทศมาลงทุนนี้ในแต่ละปีจะเกินกว่าร้อยละห้าของจำนวนคนต่างด้าวที่เข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยภายในกำหนดจำนวนของปีนั้น ๆ มิได้

## 2. คนต่างด้าวที่เข้ามาโดยผิดกฎหมาย

คนต่างด้าวที่เข้ามาโดยผิดกฎหมาย หมายถึง คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย โดยไม่เดินทางเข้ามาตามช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่ตามกำหนดเวลาตามที่รัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และหมายความรวมถึง คนต่างด้าวที่ไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตรา (Visa) ในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางจากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศหรือจากกระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่กรณีที่ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับคนต่างด้าวบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ

## แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมพฤติการณ์คนต่างด้าว

หากพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการจดทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เป็นต้น ต่างได้กำหนดความหมายของคนต่างด้าวไปในแนวทางเดียวกันว่า คนต่างด้าว หมายถึง บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ได้นิยามคำว่า “คนเข้าเมือง” ไว้ว่า หมายถึง คน

ต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร แต่หากพิจารณาเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว แล้ว อาจให้ความหมายได้ว่า “คนต่างด้าวที่เข้ามาเมืองมาโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองทุกประเภท ไม่ว่าจะมิวัตุประสงค์ในการเข้าเมืองเพื่อมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยหรือไม่” แต่ในทางปฏิบัติของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง คำว่า “คนเข้าเมือง” หมายถึง “คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร กล่าวคือ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522”

จากนโยบายเสรีด้านการเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยทำให้ต้องประสบปัญหาคนต่างด้าวอพยพ หรือเดินทางเข้ามาตั้งถิ่นฐาน หรือเข้ามาพำนักชั่วคราวมาโดยตลอด ส่วนใหญ่มาจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยเพื่อหลบหนีภัยการเมือง และภัยสงคราม นอกจากนี้ยังมีคนต่างด้าวอีกส่วนหนึ่งเข้ามาตั้งถิ่นฐานเพื่อประกอบอาชีพในสาขาต่าง ๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาลตั้งแต่ พ.ศ.2541 เป็นต้นมาทำให้มีคนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก แต่ในการเดินทางของคนต่างด้าวกลุ่มดังกล่าวย่อมมีการแอบแฝง ไม่ว่าจะเดินทางเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมายในรูปแบบของนักท่องเที่ยวหรือแบบใด ๆ รวมทั้งคนต่างด้าวที่ลักลอบหลบหนีเข้าเมืองหรือผู้อพยพจนอาจทำให้เกิดปัญหาที่มีผลกระทบต่อประเทศหลายด้าน

ตามหลักความคิดพื้นฐานของกฎหมายคนเข้าเมืองนั้น สัญชาติเป็นสิ่งผูกพันทางกฎหมายระหว่างประชาชนกับรัฐ มีผลให้เกิดสิทธิและหน้าที่ ทั้งแก่รัฐและแก่ประชาชนตามกฎหมาย โดยรัฐมีสิทธิที่จะกำหนดว่าภายใต้กฎหมายของตน บุคคลใดคือคนสัญชาติตน อีกทั้งควบคุมดูแลให้คนสัญชาติของตนประพฤติปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ให้ความคุ้มครองคนสัญชาติของตนทั้งอยู่ในประเทศและต่างประเทศ มีสิทธิที่จะปฏิเสธการส่งมอบคนสัญชาติของตนให้กับรัฐอื่นขอให้ส่งตัวไปดำเนินคดีในต่างประเทศ ในขณะที่เดียวกัน รัฐก็มีหน้าที่ควบคุมดูแลและดำเนินการให้คนสัญชาติของตนมีสิทธิ และเสรีภาพตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ป้องกันมิให้ คนสัญชาติของตนกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น หากมีการกระทำผิดก็จะต้องลงโทษคนสัญชาติของตน อีกทั้งยังมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองดูแลคนสัญชาติของประเทศอื่นที่เข้ามาพำนักอยู่ในรัฐตน โดยชอบด้วยกฎหมายส่วนบุคคลที่มีสัญชาติโดยการเกิด หรือสัญชาติภายหลังการเกิด มีหน้าที่ในการป้องกันประเทศ หน้าที่รับราชการทหาร หน้าที่เสียภาษีอากร เป็นต้น

คนต่างด้าว คือ คนที่มีสัญชาติของผู้อื่น การที่รัฐหนึ่งอนุญาตให้คนสัญชาติของรัฐอื่นเข้าประเทศได้นั้น มีหลักปฏิบัติอยู่ 4 ประการ คือ

- (1) รัฐยอมรับให้คนต่างชาติทุกคนเข้าประเทศโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ หรือ

- (2) รัฐบาลรับประกันให้คนต่างชาติทุกคนเข้าประเทศ โดยเงื่อนไขว่ารัฐมีสิทธิให้คนต่างด้าวบางชนิดบางคน เช่น คนคิดยาเสพติด คนเป็นโรคติดต่อร้ายแรง เป็นต้น ออกนอกประเทศได้ หรือ
- (3) รัฐบาลรับประกันให้คนต่างชาติเข้าประเทศ โดยกำหนดเงื่อนไขในการเข้าประเทศไว้ หรือ
- (4) รัฐบาลรับประกันให้คนต่างชาติทุกคนเข้าประเทศ โดยรัฐมีสิทธิที่จะเนรเทศ คนต่างชาติตามความพอใจ

ในการสำรวจกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองพบว่า รัฐบาลรับประกันหลักปฏิบัติข้อ 2 ข้อ 3 และข้อ 4 แต่ไม่ปรากฏว่ามีรัฐใดยอมรับหลักปฏิบัติข้อ 1 โดยในหลักการรัฐมีเอกราชและอธิปไตยที่จะรับหรือไม่รับคนต่างชาติโดยมีเงื่อนไขใด ๆ ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติและขึ้นอยู่กับหลักการปฏิบัติต่างตอบแทน (Principle of reciprocity)

เป็นที่ยอมรับกันว่าปัจจุบันนี้บรรดาประเทศต่าง ๆ ในโลกทั้งที่เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติและไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ล้วนแต่กำหนดลักษณะคนต่างด้าวที่ต้องห้ามมิให้เข้ามาในประเทศของตนทั้งสิ้น ซึ่งตามหลักวิธีแห่งนโยบายการตรวจคนเข้าเมืองสากล (Trends of immigration policy) จึงอยู่ในหลักการการจำกัดสิทธิคนต่างด้าวบางจำพวก (Qualitative restriction of immigration) โดยกำหนดลักษณะต้องห้ามของคนต่างด้าวที่ประเทศของตนไม่ต้องการไว้ในกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (เทพย์ ชีรจันทร์านนท์, 2515, หน้า 77)

ภารกิจด้านการตรวจคนเข้าเมือง นับว่าเป็นภารกิจที่มีความสำคัญมากที่สุด อย่างหนึ่งมีความเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ การลงทุนภายในประเทศรวมตลอดทั้งความปลอดภัยของประเทศชาติด้วย เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองเปรียบเสมือนเป็นยามเฝ้าบ้าน ใครจะเข้าใครจะออกจากบ้านยามจะต้องรู้และควรจะต้องรู้ไปถึงว่า ผู้มาเยือนนั้นจะมาดีหรือมาร้าย หากรู้ว่าเป็นผู้มาดีจะนำผลประโยชน์มาให้เจ้าบ้านซึ่งเป็นนายของยาม ยามจะต้องอำนวยความสะดวกเป็นประดุจบ้านให้ด้วยความรวดเร็วและนอบน้อม ในกรณีสงสัยว่าจะมาร้ายก็ไม่ให้เข้าบ้าน หรือเมื่อเข้าไปในบ้านแล้ว หากไปทำร้ายเจ้าบ้านหรือญาติพี่น้องของเจ้าบ้าน ยามในฐานะผู้รับใช้นายจ้างผู้ซื้อสัตย์ก็จะขัดขวางไม่ยอมให้ผู้ผู้นั้นออกจากบ้านจนกว่าจะได้ดำเนินการทางกฎหมายแก่ผู้นั้นเสียก่อน ดังนั้นในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าไม่มีประเทศใดในโลกห้ามคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยเด็ดขาด และในขณะเดียวกันก็ไม่มีประเทศใดที่ปล่อยให้คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่มีการควบคุม

## แนวความคิดเกี่ยวกับหลักสิทธิในการเข้าเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครอง” มีการแบ่งสิทธิและเสรีภาพออกเป็น “สิทธิมนุษยชน” และ “สิทธิพลเมือง”

“สิทธิมนุษยชน” เป็นสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้ความคุ้มครองบุคคลทุกคนโดยมิได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นเป็นคนสัญชาติใด เชื้อชาติใด นับถือศาสนาหรือใช้ภาษาใด สิทธิมนุษยชนเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เช่น สิทธิ และเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน การเดินทาง และการนับถือศาสนา ความเป็นพลเมืองของรัฐใดเกิดจากการได้รับสัญชาตินั้น จึงเป็นเหตุให้คนของรัฐมีสิทธิพลเมือง คนชาติสามารถยกขึ้นอ้างต่อรัฐได้แต่คนต่างด้าวไม่สามารถยกขึ้นอ้างต่อรัฐอื่นได้ และสิทธิในการเข้าเมืองถือเป็นสิทธิพลเมือง ดังนั้นคนชาติจึงมีสิทธิเด็ดขาดในการเดินทางเข้าเมืองและไม่ถูกเนรเทศ ในทางตรงข้ามสิทธิในการเข้าเมืองของคนต่างด้าวจะด้อยกว่าสิทธิในการเข้าเมืองของคนของรัฐหรือคนชาติ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามกฎหมายของรัฐนั้น ๆ รัฐมีอำนาจที่จะรับหรือไม่รับคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักร โดยมีหรือไม่มีเงื่อนไขใดๆก็ได้ แต่จะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ รวมทั้งมีอำนาจในการเนรเทศคนต่างด้าวได้เมื่อมีความจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

แม้ว่ารัฐจะมีอำนาจจำกัดสิทธิต่างๆของประชาชนที่อาศัยอยู่ในรัฐ โดยเฉพาะสิทธิของคนต่างด้าวจะมีขอบเขตเพียงใดก็ตาม แต่สิทธิขั้นพื้นฐาน หรือสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ทุกคน รัฐไม่อาจยกเลิก เพิกถอนได้ จะต้องได้รับการยอมรับและได้รับการคุ้มครองดูแลจากกฎหมายของรัฐที่ไปอาศัยอยู่ เช่น สิทธิในชีวิตร่างกาย ชื่อเสียง หรือทรัพย์สิน สิทธิในการเข้าเมืองของคนต่างด้าวนั้น ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของไทย

## แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงาน

การใช้อำนาจทั้งหลายของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือฝ่ายปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public interest) ประโยชน์ที่สาธารณชนต้องการ ได้แก่ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ความสงบเรียบร้อย ความสะดวกสบายในชีวิตประจำวัน ดุลพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมายมอบให้ฝ่ายปกครองอย่างหนึ่ง วิธีการที่กฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองมี 2 แบบ แบบหนึ่งเรียกว่าอำนาจผูกพัน อีกแบบหนึ่งเรียกว่าอำนาจดุลพินิจ กระบวนการใช้กฎหมาย มี 3 ขั้นตอน คือ การวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริง การปรับบทกฎหมาย และการตัดสินใจ

การวินิจฉัยข้อเท็จจริง เป็นการใช้กฎหมายในภาคปฏิบัติ ต้องมีการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงเสมอ คือ การตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าอะไรคือความจริงที่เกิดขึ้น

การปรับบทกฎหมาย คือขั้นตอนที่นำข้อเท็จจริงที่วินิจฉัยแล้วในขั้นตอนแรกมาปรับเข้ากับข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุในตัวบทกฎหมายว่าเข้ากันได้หรือไม่ ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุเขียนในลักษณะกว้างอาจจะต้องตีความ แต่มีถ้อยคำในกฎหมายบางประเภทซึ่งมีความหมายคลุมเครือ

การตัดสินใจ คือการใช้กฎหมายในส่วนองค์ประกอบส่วนผล เมื่อวินิจฉัยข้อเท็จจริง นำข้อเท็จจริงมาปรับบทกฎหมายแล้วพิจารณาผลของกฎหมาย ต้องดำเนินการให้เป็นผลตามที่กฎหมายเขียนไว้ มีผลสองอย่างคือเป็นอำนาจผูกพันหรือเป็นอำนาจดุลพินิจ ถ้าเป็นอำนาจผูกพันต้องทำตามนั้น ถ้าเป็นอำนาจดุลพินิจก็มีอำนาจที่จะเลือกได้คือเลือกที่จะใช้อำนาจหรือไม่ ถ้าจะใช้อำนาจตามกฎหมายก็ต้องตัดสินใจต่อไปว่าจะใช้อย่างไร ดุลพินิจตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจหรือไม่ กฎหมายมักเขียนว่ามีอำนาจสิทธิ อาจจะ ก็ได้ ควรจะ หรือสามารถ ถ้ากฎหมายไม่ประสงค์ให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจมักจะใช้ถ้อยคำว่า ต้อง หรือให้ ดุลพินิจที่จะเลือกกระทำการ หมายความว่าเมื่อได้ตัดสินใจที่จะใช้อำนาจแล้วก็ยังสามารถเลือกกระทำได้เพราะกฎหมายเขียนมาให้เลือกหลาย ๆ อย่างก็เลือกอย่างหนึ่งในหลาย ๆ อย่างที่กฎหมายกำหนดนั้น ดุลพินิจเลือกกระทำโดยกฎหมายให้กรอบเป็นขอบเขตกว้างๆว่าในขอบเขตกว้างๆนี้กระทำได้

อำนาจดุลพินิจ หมายถึง อำนาจที่เกิดจากการวิเคราะห์ข้อมูลของฝ่ายปกครองแล้วใช้อำนาจในการตัดสินใจที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเมื่อกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจดุลพินิจนั้น จะปฏิเสธไม่ใช่ไม่ได้ สำหรับอำนาจดุลพินิจนั้น มีปัญหาว่า หากเป็นการใช้โดยไม่มีขอบเขตหรือใช้อย่างตามอำเภอใจแล้วอาจจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลผู้รับบริการได้ หลักในการใช้ดุลพินิจ ต้องประกอบด้วย 3 ประการ คือ

1. หลักแห่งความเหมาะสม หมายถึง ต้องพิจารณาว่าสิ่งที่จะต้องตัดสินใจกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด

2. หลักแห่งความจำเป็น หมายถึง ความจำเป็นในการตัดสินใจใช้อำนาจซึ่งหากไม่ใช่จะเกิดความเสียหายต่อทางราชการ

3. หลักแห่งความได้สัดส่วน หมายถึง ประโยชน์ที่จะเกิดแก่ราชการซึ่งต้องชั่งน้ำหนักว่าระหว่างประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ราชการกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้ถูกระทบสิทธิว่า สิ่งใดจะมีความรุนแรงมากกว่ากัน หากการกระทำนั้นเป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากกว่า แม้จะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ย่อมต้องเลือกประโยชน์ของทางราชการ แต่หากการกระทำนั้นไม่



เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ มีประโยชน์น้อยมาก เมื่อเทียบกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อผู้ถูกระทบสิทธิ

ดุลพินิจนี้อาจผูกพันกับแนวปฏิบัติหรือหลักการในการวินิจฉัยการใช้ดุลพินิจ อันเป็นหลักเกณฑ์ซึ่งภายในฝ่ายปกครองได้กำหนดขึ้นเองภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การวินิจฉัยดังกล่าวของฝ่ายปกครองเป็นที่สุด การใช้ดุลพินิจนี้เป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนจะออกนิติกรรมทางปกครอง การใช้ดุลพินิจจะอยู่ในรูปของการกระทำหรืองดเว้นการกระทำก็ได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหลักในการใช้อำนาจดุลพินิจนั้น เมื่อกฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคนใดแล้ว จะต้องใช้อำนาจอย่างมีเหตุผล โดยคำนึงถึงหลักแห่งความเหมาะสม หลักแห่งความจำเป็นและหลักแห่งความได้สัดส่วน ซึ่งหากเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจดุลพินิจตามหลักการดังกล่าวมาแล้ว ย่อมจะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความยุติธรรมให้แก่ผู้ใช้บริการจากหน่วยงานของรัฐ